

АДМИНИСТРАТИВНОЕ, НАЛОГОВОЕ И ТРУДОВОЕ ПРАВО

УДК 347+347.4+341.9+621.039

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ИНФОРМИРОВАНИЯ В АТОМНОМ ПРАВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

канд. юрид. наук, доц. В.А. БОГОНЕНКО
(Полоцкий государственный университет)

Основываясь на принципе транспарентности в атомном праве, рассматривается правовой институт информирования по законодательству Республики Беларусь. Определяется понятийный аппарат института информирования и раскрывается содержание его важнейших категорий: право на информирование; информирование; система информирования; информация; органы по информированию; источники информации; способы информирования и др. Рассматривается законодательство Республики Беларусь о транспарентности и информировании, а также порядок предоставления информации и способы информирования. Отдельное внимание уделяется конвенциям в сфере ядерной безопасности и радиационной защиты. Уделяется внимание правовому опыту Франции в сфере осуществления ядерной деятельности, в том числе транспарентности, информирования и охраны окружающей среды. С учетом норм действующего законодательства Республики Беларусь формулируются предложения по совершенствованию законодательства о ядерной деятельности, в том числе транспарентности и информирования.

Введение. Реализация принципа транспарентности в атомном праве во многом обеспечивается посредством института информирования, нормы которого направлены на обеспечение ядерной безопасности и радиационной защиты. В зарубежных странах транспарентность является гарантом эффективного правоприменения [1]. Как необходимое и важнейшее условие эффективности законодательства зарубежных стран транспарентность, применительно к нуждам атомного права, как правило, обеспечивается специальными законами. В законодательстве Республики Беларусь об использовании атомной энергии понятие транспарентности отсутствует. Закрепление в законодательстве данного понятия призвано обеспечить использование и характеристику транспарентности как правового явления и принципа. Подобная практика известна законодательству многих стран, в том числе законодательству Франции, имеющей богатый опыт эксплуатации атомных электростанций и правового регулирования деятельности в сфере использования атомной энергии [2].

Деятельность по использованию атомной энергии относится к видам деятельности, создающим повышенную опасность для окружающих (ч. 1 п. 1 ст. 948 Гражданского кодекса Республики Беларусь). Вместе с тем существенная особенность деятельности по использованию атомной энергии заключается в том, что в отличие от других видов деятельности, создающих повышенную опасность для окружающих, когда вред причиняется одному лицу или определенному кругу лиц (как правило, носит ограниченный характер), вред, причиненный деятельностью по использованию атомной энергии, может причинить вред неопределенному кругу лиц, а последствия такого вреда могут иметь более тяжелый и глобальный характер. Поэтому проведение всего комплекса работ по подготовке к строительству, а также строительство и последующая эксплуатация атомной электростанции в Республике Беларусь должны осуществляться с учетом мирового опыта, в том числе в части, касающейся правового регулирования отношений по использованию атомной энергии. В этом случае наибольший интерес представляет правовой опыт Франции, законодательство которой в сфере осуществления ядерной деятельности может считаться наиболее разработанным и эффективным, а уровень безопасности в сфере ядерной деятельности и радиационной защиты одним из наиболее высоких в мире [3].

Основная часть. Рассмотрение института информирования в атомном праве Республики Беларусь позволяет ознакомиться с теми подходами к решению вопросов, возникающих при осуществлении ядерной деятельности, в том числе деятельности по использованию атомной энергии, которые отличают белорусское законодательство от законодательства других стран. Одно из важнейших отличий состоит в том, что в ст. 3 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» среди иных принципов осуществления деятельности по использованию атомной энергии отсутствует прямое указание на принцип транспарентности. *Применительно к атомному праву содержание данного принципа раскрывается такими основными понятиями, как прозрачность норм права, направленных на обеспечение безо-*

пасности в сфере использования атомной энергии, открытость деятельности по использованию атомной энергии, доступность информации, касающейся осуществления деятельности по использованию атомной энергии. Среди названных в ст. 3 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» принципов один непосредственно касается сферы транспарентности: **предоставление полной, достоверной и своевременной информации, связанной с деятельностью по использованию атомной энергии**. Вместе с тем, **порядок предоставления такой информации Законом «Об использовании атомной энергии» не установлен**. Специальный же закон о порядке предоставления информации, связанной с ядерной деятельностью или деятельностью по использованию атомной энергии, в Республике Беларусь отсутствует. Тем не менее отдельные нормы Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» построены на началах транспарентности. В статье 5 Закона говорится о том, что Правительство Республики Беларусь в сфере по использованию атомной энергии в пределах своей компетенции определяет порядок *обсуждения* вопросов в этой области с участием общественных объединений, иных организаций и граждан. В соответствии с правилами статьи 6 Закона республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, уполномоченные Президентом Республики Беларусь, в области использования атомной энергии в пределах своей компетенции организуют *обсуждение* вопросов в области использования атомной энергии с участием общественных объединений, иных организаций и граждан. Статья 8 Закона прямо говорит о том, что органы местного управления и самоуправления организуют и принимают участие в *обсуждении* вопросов в области использования атомной энергии с участием общественных объединений, иных организаций и граждан, а также **информируют** граждан через местные средства массовой информации о радиационной обстановке в пределах соответствующей административно-территориальной единицы. Согласно части 5 статьи 20 Закона *предложения о досрочном выводе из эксплуатации либо предложения об ограничении эксплуатационных характеристик ядерной установки или пункта хранения* вносятся государственными органами, органами местного управления и самоуправления, а также общественными объединениями, иными организациями или гражданами в орган или должностным лицом, принявшим решение о сооружении ядерной установки или пункта хранения. Статья 28 Закона определяет, что условия и порядок разработки аварийных планов, меры по ликвидации, ограничению или снижению последствий радиационной аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии, **способы информирования граждан**, а также меры по проверке аварийной готовности определяются Правительством Республики Беларусь по предложению государственных органов по регулированию безопасности при использовании атомной энергии. В соответствии с частью 2 статьи 29 Закона в случае возникновения радиационной аварии при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии, приведшей к выбросу в окружающую среду радиоактивных веществ сверх установленных пределов, эксплуатирующая организация обязана незамедлительно **проинформировать** об этом граждан, государственные органы по регулированию безопасности при использовании атомной энергии, органы местного управления и самоуправления в районе аварийного реагирования и иные государственные органы. Эксплуатирующая организация обязана заранее **информировать** работников (персонал), принимающих участие в работах по ликвидации, ограничению или снижению последствий радиационной аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии, о возможном риске облучения выше установленных основных пределов доз облучения и получить на это их письменное согласие.

Важные нормы, обеспечивающие транспарентность в сфере осуществления деятельности по использованию атомной энергии, содержатся в главе 10 «Гарантии прав граждан и организаций в области использования атомной энергии» Закона «Об использовании атомной энергии». В соответствии с правилами статьи 39 Закона граждане, общественные объединения и иные организации имеют право в установленном законодательством порядке запрашивать и получать от государственных органов и организаций **информацию** по безопасности намечаемых к сооружению, проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерной установки или пункта хранения, за исключением сведений, составляющих государственные секреты, или информации, распространение или предоставление которой ограничено. При этом не допускается отнесение к государственным секретам или к информации, распространение или предоставление которой ограничено, информации о радиационной аварии, возникшей при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии. Граждане, общественные объединения и иные организации имеют право бесплатно получать информацию о радиационной обстановке.

Отдельные нормы, построенные на началах транспарентности, содержатся в Законе Республики Беларусь «О радиационной безопасности населения». Среди мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, предусмотренных статьей 4 Закона, указывается на **информирование** населения о радиационной обстановке и мерах по обеспечению радиационной безопасности. Обеспечению транспа-

рентности служат также нормы статьи 5 Закона, в которой указывается на такие функции государства в области обеспечения радиационной безопасности, как: создание и обеспечение функционирования единой системы государственного управления, в том числе контроля и учета доз облучения населения; обеспечение функционирования единой государственной системы учета и контроля источников ионизирующего излучения и определение порядка их государственной регистрации. Создание подобных систем обеспечивает возможность формирования банка данных источников ионизирующего излучения, а следовательно и возможность использования необходимой информации, в том числе предоставление ее пользователям. Статья 12 Закона закрепляет обязанности пользователя источников ионизирующего излучения по обеспечению радиационной безопасности. Применительно к целям Закона «О радиационной безопасности населения» под пользователями источников ионизирующего излучения понимаются организации или индивидуальные предприниматели, производящие, перерабатывающие, применяющие, хранящие, перевозящие, обезвреживающие и захоранивающие источники ионизирующего излучения. Среди обязанностей, определенных статьей 12 Закона, обязанность пользователя источников ионизирующего излучения **информировать** в установленном порядке Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь о радиационных авариях, других ситуациях, влияющих на радиационную безопасность.

Характерная особенность Закона «О радиационной безопасности населения» состоит в том, что в нем содержатся нормы, направленные на обеспечение радиационной безопасности граждан (пациентов) при медицинском облучении. Согласно статье 15 Закона дозы облучения граждан (пациентов) при медицинском облучении должны соответствовать установленным пределам доз облучения в области радиационной безопасности. При проведении медицинских рентгенорадиологических процедур необходимо использовать средства защиты граждан (пациентов). Гражданину (пациенту) по его требованию предоставляется **информация** об ожидаемой или получаемой им дозе облучения и о возможных последствиях при медицинском облучении.

На содержание института информирования в атомном праве Республики Беларусь определяющее влияние оказывают конвенции в сфере ядерной деятельности и окружающей среды. Важнейшая из таких конвенций – Конвенция о ядерной безопасности 1994 года (Республика Беларусь присоединилась к данной Конвенции в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 02.09.1998 № 430 «О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о ядерной безопасности»). Так, пункт i) ст. 14 данной Конвенции устанавливает, что каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы до начала сооружения и ввода в эксплуатацию ядерной установки и в течение всего ее жизненного цикла проводились всесторонние и систематические оценки безопасности. Такие оценки подробно отражаются в документах, впоследствии обновляются в свете опыта эксплуатации и важной новой **информации** в области безопасности и рассматриваются в рамках компетенции регулирующего органа. В соответствии с п. ii) Конвенции, каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы ее собственное население и компетентные органы государств, расположенных вблизи ядерной установки, получали соответствующую **информацию** для аварийного планирования и реагирования, поскольку существует вероятность того, что население этих государств может подвергнуться воздействию вследствие радиационной аварийной ситуации. Раздел d Конвенции содержит положения, определяющие, что каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы были разработаны и осуществлялись надлежащие процедуры, в том числе консультации с Договаривающимися сторонами, расположенными вблизи предлагаемой ядерной установки, поскольку существует вероятность того, что они могут подвергнуться воздействию со стороны этой установки, и предоставление по запросу необходимой **информации** таким Договаривающимся сторонам, с тем чтобы они могли произвести оценку и собственный анализ вероятного влияния ядерной установки на безопасность на своей собственной территории.

Важное значение для обеспечения ядерной безопасности, в том числе информирования в сфере осуществления ядерной деятельности, имеет объединенная Конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 года. Объединенная Конвенция была принята 5 сентября 1997 года на дипломатической конференции, созванной МАГАТЭ в его Центральных учреждениях в период с 1 по 5 сентября 1997 года и открыта для подписания 29 сентября 1997 года в Вене, во время 41 сессии Генеральной конференции МАГАТЭ (Закон Республики Беларусь от 17.07.2002 3 130-3 О ратификации объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами). Пункт iv) Преамбулы данной Конвенции **признает важное значение информирования общественности о вопросах, касающихся безопасности обращения с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами**. Определяя особые условия, касающиеся выбора площадок для ядерных установок подпункт iii пункта 1 статьи 6 Кон-

венции говорит о необходимости предоставления общественности **информации** о безопасности такой установки. Пункт vi) статьи 9 Конвенции, касающийся эксплуатации ядерных установок указывает на необходимость принятия Договаривающимися сторонами мер по разработке программ сбора и анализа соответствующей **информации** об опыте эксплуатации. Глава 6 Конвенции предусматривает **предоставление страной, участвующей в Конвенции, национальных докладов, которые должны содержать информацию, определенную статьей 32 Конвенции**, в том числе: о политике и практике в области обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами; о критериях, используемых для определения и классификации радиоактивных отходов; о перечне установок для обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами и т.д. Статья 36 Конвенции содержит положения, касающиеся конфиденциальности информации.

Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 18 декабря 1986 года ратифицирована Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, подписанные от имени Республики Беларусь в Вене 26 сентября 1986 года. В частности, статья 2 Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии говорит о том, что **в случае аварии, указанной в статье 1 Конвенции, государство-участник незамедлительно оповещает, непосредственно или через Международное агентство по атомной энергии, те государства, которые подверглись или могут подвергнуться физическому воздействию, как указано в статье 1 Конвенции, а также само Международное агентство по атомной энергии о ядерной аварии, ее характере, времени, когда она произошла, и ее точном месте, когда это целесообразно.**

Институт информирования в атомном праве во многом характеризуют международные обязательства Республики Беларусь по Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, совершенной в г. Орхусе (Дания) 25 июня 1998 г. (Указ Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 726 «Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»). Вступила в силу для Республики Беларусь 30 октября 2001 г.). Согласно статье 1 Конвенции, в целях содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона **гарантирует права на доступ информации**, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями данной Конвенции. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 декабря 2001 г. № 1900 «О мерах по реализации положений Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» ответственным за реализацию положений Конвенции определено Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Отдельные положения, относящиеся к институту информирования, содержатся и в иных конвенциях, таких как Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Принята Указом Президента Республики Беларусь от 20 октября 2005 г. № 487 «Аб прыняцці Рэспублікай Беларусь Канвенцыі аб ацэнцы ўздзеяння на навакольнае асяроддзе ў трансгранічным кантэксце»). Вступила в силу для Республики Беларусь 8 февраля 2006 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 14 мая 1980 г. № 175-X «О ратификации Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния»). Вступила в силу для Республики Беларусь 16 марта 1983 г.) и др.

Среди соглашений, подписанных в рамках Содружества Независимых Государств, в первую очередь обращает на себя внимание Соглашение об информационном сотрудничестве в области экологии и охраны окружающей природной среды, подписанное в г. Москве 11 сентября 1998 года (вступило в силу для Республики Беларусь 11 сентября 1998 года). В статье 1 данного Соглашения определены основные направления информационного сотрудничества, в том числе создание банка данных о состоянии окружающей природной среды, опасных и иных объектах, связанных с природопользованием, обмен информацией о трансграничных переносах загрязняющих веществ и т.д.

Отдельную группу актов, содержащих положения, относящиеся к информированию, составляют нормативные правовые акты Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, прежде всего, Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Данный Закон устанавливает правовые основы охраны окружающей среды, природопользования, сохранения и восстановления биологического разнообразия, природных ресурсов и объектов и направлен на обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду. В силу норм, содержащихся в Законе, к загрязнению окружающей среды среди прочих факторов могут привести и физические факторы, в том

числе энергия и излучение. В качестве важнейшего элемента системы охраны окружающей среды может считаться государственный кадастр природных ресурсов как систематизированный свод данных о количественных и качественных характеристиках природных ресурсов. Применительно к институту информирования в атомном праве Республики Беларусь государственный кадастр природных ресурсов создает основу для информирования в области охраны окружающей среды в случаях, предусмотренных национальным законодательством и международными соглашениями. Вместе с тем **Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» не содержит норм, которые бы учитывали особенности ядерной деятельности, деятельности по использованию атомной энергии и возможные последствия такой деятельности для окружающей среды.**

Заслуживает внимания нормотворческий опыт Франции в сфере правового регулирования охраны окружающей среды применительно к потребностям атомного права. Основываясь на транспарентности в праве, в том числе в атомном праве, **французский законодатель осуществил кодификацию норм права, регулирующих отношения в сфере окружающей среды, ядерной деятельности и ядерной безопасности, сведя данные отношения в одно правовое русло.** С 6 января 2012 года три основных закона, составлявшие основу правового регулирования в сфере ядерной деятельности и ядерной безопасности (Закон № 2006-686 от 13.06.2006 О транспарентности и безопасности ядерных материалов; Закон № 2006-739 от 28.06.2006, касающийся долговременного управления радиоактивными материалами и отходами; Закон № 68-943 от 30.10.1968 О гражданской ответственности в сфере ядерной энергетики), интегрированы в Кодекс об окружающей среде (Code de l'environnement). **Интегрирование норм законов в кодифицированный акт осуществлено в «интересах упрощения, чтобы граждане были знакомы со всеми положениями, касающимися ядерной сферы»** [3]. В Титуле IX Книги V Кодекса об окружающей среде значительное место уделено положениям, касающимся информирования в сфере ядерной деятельности и радиационной защиты. Титул IX Книги V Кодекса об окружающей среде состоит из семи глав: главы I «Общие положения, касающиеся ядерной безопасности»; главы II «Орган по ядерной безопасности» (составляет основу института информирования); главы III «Ядерные установки»; главы IV «Положения финансового характера, касающиеся ядерных установок»; гл. V «Перевозка радиоактивных веществ»; глава VI «Контроль и споры»; главы VII «Общие положения, касающиеся гражданской ответственности в области атомной энергетики» [4]. Важнейшим элементом в системе информирования в области ядерной деятельности и радиационной безопасности Франции является орган по ядерной безопасности (L'ASN). В соответствии со статьей L. 592-1 гл. II Титула IX орган по ядерной безопасности является независимым административным органом, который участвует в контроле за ядерной деятельностью и радиационной защитой, а также в информировании общественности в этих областях. **Немаловажным представляется и установленное Кодексом об окружающей среде требование к органу по ядерной безопасности осуществлять опубликование принятых им решений в области ядерной безопасности и радиационной защиты, а равно и наличие официальных изданий, в которых публикуются такие решения** (Bulletin officiel d'ASN и Contrôle).

Как видно из содержания нормативных правовых актов, применительно к институту информирования в атомном праве, законодательство Республики Беларусь и конвенции в области ядерной деятельности различают:

- а) информирование граждан, населения, а также государственных органов по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии, органов местного управления и самоуправления в районе аварийного реагирования и иных государственных органов;
- б) информирование республиканских органов государственного управления, обеспечивающих ядерную безопасность и радиационную защиту;
- в) информирование государств, которые подверглись или могут подвергнуться физическому воздействию в результате ядерной деятельности;
- г) информирование Международного агентства по атомной энергии.

Заключение

Ознакомление с институтом информирования в атомном праве Республики Беларусь позволяет сделать следующие выводы:

- 1) правовую основу института информирования в атомном праве Республики Беларусь составляют национальные нормативные правовые акты и конвенции в области ядерной деятельности;
- 2) поскольку ядерная деятельность, деятельность по использованию атомной энергии представляет наибольшую потенциальную опасность для окружающей среды, при том, что государство обязано обеспечить конституционные права граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, **представляется целесообразным осуществить кодификацию в области ядерной деятельности и охраны окружающей среды;**

3) на уровне закона, кодифицированного или не кодифицированного, определить порядок предоставления информации в области ядерной безопасности и радиационной защиты: случаи, в которых предоставляется информация; сроки предоставления информации; лица (организации), предоставляющие информацию; требования к содержанию информации; способы информирования и т.д.:

4) целесообразно создать независимый государственный орган, среди основных функций которого было бы обеспечение ядерной безопасности, в том числе информирование граждан в области ядерной безопасности и радиационной защиты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Харальд, Г. Принцип транспарентности в европейском частном праве / Г. Харальд // Сборник докладов на семинаре, проведенном в рамках Темпус-проекта в г. Минске 28 августа – 3 сентября 2000 г. – Минск, 2000. – С. 388 – 407.
2. Богоненко, В.А. Транспарентность и ядерная безопасность в атомном праве Республики Беларусь / В.А. Богоненко // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Серия Д. Экон. и юрид. науки. – 2010. – № 10. – С. 167 – 170.
3. La codification des lois nucleaire [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.asn.fr/index.php/S-informer/Actualites/> 2012. – Дата доступа: 19.07.2012.
4. Code de l'environnement. Version consolidée au 17 juillet 2012 [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidText=LEGITEXT000006074220>. – Дата доступа: 19.07.2012.

Поступила 20.09.2012

LEGAL FOUNDATIONS OF THE INSTITUTION OF INFORMING IN THE NUCLEAR LAW OF THE REPUBLIC OF BELARUS

V. BOGONENKO

The article deals with the legal institution of informing under the legislation of the Republic of Belarus on the basis of the principle of transparency in the nuclear law. Different concepts are defined in the institution of informing, as well as the content of its major categories: the right to be informed, the informing, the informing system, information, authorities responsible for informing, sources of information, ways of informing etc. The author studies the laws of the Republic of Belarus on transparency and informing as well as the procedure of providing the information and the methods of informing. Special attention is paid to different conventions in the field of nuclear security and radiation safety. The article also pays attention to the legal experience of France in the sphere of nuclear activities, including transparency, informing and preserving the environment. Taking into account the rules of the current Belarussian legislation the author makes some suggestions to improve the legislation on the nuclear activities, including transparency and informing.